

## A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

### *THE INTEGRATION OF REGIONAL INFRASTRUCTURE AND THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CASE*

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas

Doutor em Direito do Estado e Mestre, respectivamente em Direito Administrativo e Tributário, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor dos Cursos de Mestrado e bacharelado em Direito na UNINOVE. Professor do curso de bacharelado em Direito da Faculdade Paulista de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (período: 1995-2014). Diretor do IASP – Instituto dos Advogados de São Paulo (período: 2013-2015). Advogado no Brasil e em Portugal. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br

Joaner Campello oliveira junior

Graduação em Direito pela Universidade Candido Mendes (2011) e mestrado em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino Americana pela Universidade de La Empresa (2016). E-mail: joanercampello@hotmail.com

Recebido em: 29/09/2016

Aprovado em: 18/11/2016

Doi: 10.5585/rdb.v15i6.489

**RESUMO:** A IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana nasceu no ano 2000 como um fórum de diálogo regional dos 12 (doze) países sul-americanos e, dentre os vários temas abordados, se dedicou com especial atenção à integração de infraestrutura regional em transportes, energia e comunicações. Todavia, a realização e o desenvolvimento da carteira de projetos dependem das ações dos países integrantes. De acordo com este aspecto, o presente trabalho terá como objetivo analisar, no caso do Brasil, a influência da IIRSA sobre a adoção de políticas públicas para a infraestrutura, bem como onde estas se concretizam sob um ponto de vista jurídico, e se atendem o fim último que é promover desenvolvimento da infraestrutura regional.

**Palavras-Chave:** Brasil – IIRSA – Infraestrutura – Políticas Públicas – Plano Plurianual

**ABSTRACT:** The IIRSA - Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America was born in 2000 as a regional dialogue forum of twelve (12) South American countries and among the various topics discussed, it was dedicated with special attention to the integration of regional infrastructure in transport, energy and communications. However, the establishment and development of the project portfolio depend on the actions of the member countries. According to this aspect, this study will aim to analyze, in the case of Brazil, the influence of IIRSA on the adoption of public policies for the infrastructure as well as where they are realized from a legal point of view, and meet the ultimate goal which is to promote development of regional infrastructure.

**Keywords:** Brazil - IIRSA - Infrastructure - Public Policy - *Plurianual Plan*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A criação da IIRSA e a carteira de projetos de infraestrutura para o Brasil. 2. A correlação entre políticas públicas e planejamento estatal. 3. Os Planos Plurianuais como forma de expressão e concretização das políticas públicas em consonância com os projetos da IIRSA. 3.1. Plano plurianual 2000/2003. 3.2. Plano Plurianual 2004/2007 e outras medidas de desenvolvimento. 3.3. Plano Plurianual 2008/2011. 3.4. Plano Plurianual 2012/2015. 3.5. Plano Plurianual 2016/2019. Conclusões. Referências.

## INTRODUÇÃO

É de notório conhecimento a problemática decorrente da precariedade da infraestrutura existente nos países sul-americanos, a qual, assim, impede que esta exerça satisfatoriamente sua função de sustentáculo do Estado em matéria de desenvolvimento econômico e socioambiental, ou seja, sustentável.

De acordo com Bercovici (2015, p.22), a infraestrutura deve ser compreendida sob uma perspectiva de Estado, vez que, toda e qualquer decisão sobre infraestrutura, em si, é uma decisão política, inserida na estratégia estatal de promoção do desenvolvimento, repita-se, sustentável.

Desse modo, o planejamento estatal voltado para a criação de políticas públicas e regionais sobre infraestrutura, por si só, tem sido tema de debates intensos e recorrentes nos últimos anos, inclusive de forma dialogada com a sociedade pátria, para melhor se identificarem as circunstâncias determinantes de suas estratégias (assim, juridicamente postas como metas estatais a serem perseguidas em determinado período de tempo, sob um regime jurídico específico de direito público), principalmente em razão da sua importância para o desenvolvimento sustentável e a solução de problemas não somente econômicos, mas também ecológico-sociais, tanto nacionais como sul-americanos.

Diante dessa realidade e das demandas de sustentabilidade para uma melhora do processo de integração não só mercosulista, é que surge a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), à luz de um horizonte prioritariamente sul-americano no ano 2000, consubstanciando-se em um programa conjunto dos governos dos 12 (doze) países da América do Sul que, muito embora adotando uma agenda pluralista, dedicou especial atenção ao desenvolvimento da infraestrutura regional.

De conseguinte, a importância do presente trabalho se dá a partir da necessidade de analisar o desenvolvimento da carteira de projetos da IIRSA, bem como a forma político-jurídica com a qual o país tem atuado para dar efetividade no desenvolvimento da infraestrutura regional, vez que, do ponto de vista institucional, a iniciativa nasce do interesse cooperativo dos países sul-americanos e da observação de que a contiguidade geográfica e a comunidade de valores conduzem a uma agenda comum de oportunidades e desafios específicos, desdobrando-se, com isso, a proposta inicial de um plano de ação para a integração de infraestrutura regional na América do Sul, além de promover e consolidar uma política pública voltada para a interconexão física, das telecomunicações, energia etc.

Como tal, o objetivo deste trabalho será descortinar as políticas públicas de que o país tem se utilizado, a partir da perspectiva de criação da IIRSA, para desenvolver, em seu território e segundo a carteira de projetos dela, a solução de questões relacionadas à precariedade ou falta de infraestrutura de cunho estratégico-regional, bem como verificar em quais instrumentos jurídicos estas têm se positivado e efetivado.

Nesse aspecto, faz-se necessário evidenciar quão valiosa é a análise dos Planos Plurianuais para se identificar o desenvolvimento da infraestrutura física pátria por meio do planejamento estatal estratégico nos últimos tempos, vez que, este instrumento, em conjunto com as duas outras normas orçamentárias que lhe dão completude, quais sejam, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual, tem representado uma via de relevo

para também se leva a cabo o projetos propositalmente coincidente com os da IIRSA, conforme será observado no curso deste trabalho.

A metodologia do presente trabalho será dedutiva ao analisar quais os instrumentos jurídicos o Brasil tem utilizado para atender o desenvolvimento sustentável de infraestrutura e a concretização dos projetos da IIRSA, por intermédio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, tomando como fonte os dados obtidos na página *web* da IIRSA, fontes oficiais do governo brasileiro, a legislação pátria, além da bibliografia especializada em Direito e infraestrutura.

## **1. A CRIAÇÃO DA IIRSA E A CARTEIRA DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA PARA O BRASIL**

O marco cronológico de lançamento da IIRSA coincide com a Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, convocada em razão das comemorações de 500 (quinhentos) anos de descobrimento do Brasil. No encontro, os mandatários concordaram em realizar ações conjuntas para impulsionar o processo de integração política, social e econômica sul-americana.

Sobre a preocupação da IIRSA com o desenvolvimento de infraestrutura física, Quintanar e López (2003, p. 216) afirmam que esta reflete as dificuldades geográficas existentes no espaço sul-americano, bem como que na América do Sul o acesso aos mercados é dificultado em razão de obstáculos naturais, como a Cordilheira dos Andes e a Floresta Amazônica, além de um extenso sistema de rios e pântanos. De outro lado, há uma significativa concentração populacional nas áreas costeiras, o que acarreta baixa densidade demográfica no interior do continente.

Esses dois fatores revelam e justificam, dessa maneira, a urgência para articulação dos territórios e, com isso, a criação de facilidades de acessos físicos aos mercados, mediante vias satisfatórias de transporte e locomoção, a permitirem uma ocupação demográfica mais equilibrada e proporcional, com consequentes melhoras nas economias locais e na distribuição de riquezas, com subsequente redução das desigualdades regionais, o que, para tanto, implica a realização de grandes investimentos em infraestrutura.

Dessa forma, a IIRSA nasce como um programa dinâmico e audacioso, consubstanciado organicamente em um fórum estatal de diálogo regional e de planejamento consensual, do qual participam os 12 (doze) países da América do Sul com o objetivo de aperfeiçoar as estratégias setoriais e aprimorar uma infraestrutura física de transporte, energia e comunicação que fortaleça a integração regional por meio do seu desenvolvimento sustentável.

No desenrolar de suas atividades, a IIRSA acaba por ser incorporada à UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) em 2011, como parte do fórum técnico do COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) (Dabène, 2014). Assim, pode-se depreender que a IIRSA, oficialmente, apresenta como objetivo a consolidação de uma estrutura física que possibilite uma rede de conexão viária, aeroportuária e marítima entre os países sul-americanos, proporcionando cooperação e eficiente circulação de pessoas, mercadorias e informações, com exploração conjunta de fontes de energia, preferencialmente renováveis.

Para o desenvolvimento e fortalecimento da infraestrutura física, a Iniciativa organizou um plano territorial com o objetivo de estabelecer os projetos que seriam acrescidos aos EID's - Eixos de Integração e Desenvolvimento. Deste modo, os EID's mostram-se como resultantes de uma análise estratégica econômica, ambiental e social, a qual compõe e auxilia o planejamento sustentável regional, e, assim, a implantação da infraestrutura em territórios multinacionais onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais.

A cada EID são identificadas as premências de infraestrutura física a fim de articular o território com o restante da região e planejar os investimentos de forma a lograr um

desenvolvimento baseado na sustentabilidade. Sobre os EID's, Senhoras e Vitte (2008, p. 43) afirmam que:

ao criarem uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infraestrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Diante desse contexto, atualmente a IIRSA possui uma carteira de projetos com 593 (quinhentos e noventa e três) deles voltados à criação e aperfeiçoamento dessa específica infraestrutura. Para dinamizar o processo, foi definida uma agenda de implementação consensual com 31 (trinta e um) projetos prioritários, assim definidos pelo seu alto impacto na integração física da América do Sul.<sup>1</sup>

No Brasil, conforme dados da IIRSA (2015), existem 99 (noventa e nove) projetos de infraestrutura física com um investimento estimado em US\$ 78.438.030.070 (setenta e oito bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões, trinta mil e setenta dólares americanos). Ao analisar a carteira de projetos, no caso brasileiro, se constata que 28 (vinte e oito) estão concluídos, 37 (trinta e sete) estão em execução, 21 (vinte e um) em pré-execução e 13 (treze) em perfil de análise.

Além disso, os projetos se dividem em três áreas específicas, sendo 87 (oitenta e sete) para o setor de transportes, 10 (dez) para temas vinculados à energia e 02 (dois) diretamente relacionados com o setor de comunicações. Sob a óptica de financiamento, majoritariamente, recebem apoio público 80 (oitenta) projetos (IIRSA, 2015).

Em paralelo, é de se constatar que a significativa concentração de projetos na esfera pública, em si, faz por confirmar a afirmação de Polezi (2014, p. 35-36) de que a execução de grandes projetos de engenharia permite compreender a importância das instituições financeiras como instrumentos de fomento do espaço geográfico, bem como de que toda atividade econômica precisa ser financiada em todos os estágios de produção, além de que este papel de financiamento não é apenas assumido pelos bancos privados, mas também pelos públicos, e em especial pelos de desenvolvimento.

Embora a IIRSA tenha passado a gozar de institucionalidade ao integrar o COSIPLAN da UNASUL, na qualidade de seu fórum técnico, é importante evidenciar que as decisões no seio da IIRSA são consensuais e, assim, precisam ser desenvolvidas também por ações internas dos governos.

Essa consensualidade que permite reforçar o cunho longo do planejamento estratégico multietatal sul-americano a ser levado a cabo pela IIRSA, todavia, tem se ressentido da falta de uma via direta de diálogo institucionalizado que pressuponha a participação popular e controle social, ainda que por intermédio da sociedade civil organizada representativa de diversos setores, o que lhe confere, de forma preocupante, um *deficit* democrático participativo quanto à legitimidade e efetividade das políticas públicas e regionais que visa concretizar.

E tal *deficit*, em si, não pode ser suprido pela mera análise de riscos (econômicos e socioambientais) dos seus *project finances*, realizada por parte das instituições financeiras privadas envolvidas no processo, inclusive com a aplicação dos Princípios do Equador, porquanto, é de se ressaltar, a participação destes *stakeholders* objetiva atender seus próprios

<sup>1</sup> Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2015. Disponível em <<http://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>>. Acesso em 26/07/2016.

interesses, os quais são bastante específicos e setorializados. A participação popular e controle social em processos de integração regional pressupõem maior amplitude.

Em regra timidamente verificada, tal participação popular deve ocorrer segundo uma dimensão mais ampla tanto em âmbito nacional como regional, podendo ser, desse modo, inclusive indireta e oblíqua, como no caso do Brasil em que também, é de se frisar conforme já observado por Caldas e Santos (2015), se mostra mitigada e sem efetividade.

Com efeito, na esfera nacional brasileira, malgrado haja a existência de vias institucionais para o diálogo com a sociedade civil, quer diretamente ou organizada em fóruns de debates (como o Fórum Interconselhos), para discussão de políticas públicas (que podem ou não coincidir com as de cunho regional abarcadas pela IIRSA) na elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), a falta de efetividade de suas propostas tem igualmente implicado a mesma preocupante deficiência de legitimidade nas decisões tomadas em termos de democracia participativa.

Porém, não obstante o *deficit* democrático participativo registrado, é de suma importância a análise das políticas públicas brasileiras para a infraestrutura física e, inclusive, em que medida estas coincidem e colaboram com as políticas regionais albergadas pela carteira de projetos da IIRSA.

## 2. A CORRELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ESTATAL

O conceito de políticas públicas possui uma variedade de definições que estão distantes de uma expressão única que venha a explicar definitivamente seu objeto. Embora a conceituação de políticas públicas seja variada, o interesse do seu estudo para o Direito, de acordo com Bucci (1997, p. 89), não é tão antigo, decorrendo, inclusive, da própria complexidade do tema, vez que, tendo origem na teoria política, não consubstancia matéria ontologicamente jurídica.

A par disso, a clássica análise eminentemente jurídica centrada na norma posta, em si, não representa o meio mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas, especialmente porque o modo como se estruturou o Estado liberal revela sua vocação à limitação do poder em prestígio às liberdades públicas, tal qual inseridas no ordenamento, mediante uma verificação da conduta estatal havida por passiva e em favor de um modelo estático e monolítico, sem preocupação com uma postura que implique iniciativa estratégica de planejamento, naturalmente construtiva.

Com efeito, as instituições do Poder e a repartição tradicional de atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo, em si, foram concebidas em torno da autoridade estatocêntrica, principalmente quando do exercício de seu *jus imperii*, não sendo conformadas ao seu hodierno caráter dinâmico, prestacional e de gestão participativa que a Administração assume na elaboração de suas metas, assim postas a consubstanciarem a noção cotidiana de políticas públicas que ora se adota para fins do presente estudo.

Ante essa realidade, em se tratando da ideia prestacional e de gestão participativa do Estado, Comparato (1998, p. 45) acrescenta que as Constituições do Estado Dirigente impõem certos objetivos ao corpo político como um todo – órgãos estatais e sociedade civil. Segundo esta noção, as políticas devem surgir da união da sociedade civil organizada, partidos políticos e o governo, ou seja, dos atores da sociedade, delineando os objetivos da nação.

Com esse enfoque, Caldas e Santos (2015) reforçam a questão da processualização da participação popular na formulação de políticas públicas ao analisar a contribuição de diversos atores sociais na elaboração dos Planos Plurianuais, e demais peças legislativas orçamentárias, no período compreendido entre 2004 a 2015.

De acordo com Bucci (1997, p. 90-91), o fundamento mediato das políticas públicas se dá pela existência dos direitos sociais, uma vez que são eles que irão se concretizar mediante uma prestação positiva do Estado. A seu turno, o fundamento imediato das políticas públicas seria o

exercício do poder de coerção do Estado a serviço da coesão e equidade sociais. Todavia, segundo a autora, esse raciocínio não explicaria porque nem todas as demais políticas públicas se fundam na realização mediata dos direitos sociais, ainda que algumas possuam traços de políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento.

E conforme essa observação, Bucci (2006, p. 39) resta por definir as políticas públicas como programas de ação governamental que resultam de um processo, ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Calha ressaltar que a noção de processo é introduzida em sua conceituação, a partir da doutrina de Comparato (1998), para enfatizar seu cunho dinâmico.

Observa-se, por isso, a complexidade que envolve o conceito de política pública, o qual, ao escandir-se seus componentes, revela-se num processo, ou conjunto de processos regulados sob uma perspectiva jurídica, implicando prestações estatais com objetivos estrategicamente planejados para atender interesses da sociedade, por intermédio de planos, programas e projetos em que sejam estipuladas como ações ou metas a serem cumpridas, inclusive com participação popular, e instrumentalizadas por um conjunto normativo no qual plasmada a vontade política a concretizar-se em um determinado período de tempo.

Fixado, assim, o conceito instrumental de política pública acima escandido e sintetizado para fins deste estudo, passa-se à análise, sob um aspecto jurídico, de como se perfaz a atividade estatal para sua efetivação, segundo uma perspectiva hodierna de Constitucionalismo de resultado (Moreira Neto, 2009).

Nesse aspecto, ressaí de significativa relevância a doutrina de Giannini (1991, p. 160), segundo a qual, a atividade administrativa se desenvolve por meio de planos plurianuais coordenados entre a Administração Pública e os diferentes atores sociais, com exigências de utilização racional de distintos recursos. De fato, assevera que:

A atividade administrativa se desenvolve mediante planos, e parece encontrar, hoje em dia, uma correspondência com a realidade, senão em termos absolutos, a cada vez que uma administração se encontra na situação de dever enfrentar problemas que têm uma dimensão temporal, plurianual, implicam uma coordenação entre administrações, entes públicos e, inclusive, entes privados, e, por fim, exigem uma utilização ordenada de distintos recursos<sup>2</sup>

No Brasil, de acordo com Bucci (1997, p. 95), as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis, sendo nelas previstas como fruto de um planejamento estratégico (composto por planos, programas e projetos), o qual pode ter caráter geral, regional, ou ainda setorial.

É sabido que o tema do planejamento governamental (melhor dito, estatal) não é tão recente no país como o da formação da IIRSA. Lessa, Couto e Farias (2009, p. 89) afirmam que o planejamento, ainda que de forma embrionária, se verifica desde a primeira metade do século passado, em que o Estado brasileiro começa a dar ênfase à questão do desenvolvimento.

É de se registrar que diversos planos estabelecidos pelo governo brasileiro serviram de base para a formação do planejamento estatal, visando atender as estratégias de desenvolvimento nacional. De acordo com Almeida (2004, p.158-189), podem-se citar os seguintes: Plano Salte (1946-1950), Plano de Metas (1956-1960), Plano Trienal de Celso Furtado (1962) e, também, Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964).

---

<sup>2</sup> No original: “La actividad administrativa se desarrolla mediante planes, y parece encontrar, hoy en día, una correspondencia con la realidad, si no en términos absolutos, si cada vez que una administración se encuentra en la situación de deber afrontar problemas que tienen una dimensión temporal, plurianual, implican una coordinación entre administraciones, entes públicos e, incluso, entes privados y, en fin, exigen una utilización ordenada de distintos recursos”.

O restabelecimento da ordem democrática e a subsequente promulgação da Constituição Federal de 1988, em sucessão ao regime militar de cunho marcadamente autoritário, de acordo com Lessa, Couto e Farias (2009, p. 89), manteve a importância do planejamento estatal, estratégico por excelência, consoante se verifica do prescrito no art. 174, *caput*, da própria Constituição, ao defini-lo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Para Carvalho (2014, p. 360), passou-se a priorizar muito mais a estratégia de um planejamento orçamentário do que a de um planejamento econômico. O uso do PPA - Plano Plurianual de forma democrático-participativa para estipulação – em grau mais geral e macroscópico – das políticas públicas enquanto metas estatais a serem perseguidas pelas pessoas jurídicas de Direito público interno em um período quadrienal (após o qual o PPA é refeito, e suas metas revistas ou mantidas), vem sendo colocado como uma ferramenta importante no planejamento (estatal, e não meramente governamental), ainda mais quando considerado integrado com as outras duas normas orçamentárias que lhe dão completude, quais sejam, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual.

### **3. OS PLANOS PLURIANUAIS COMO FORMA DE EXPRESSÃO E CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONSONÂNCIA COM OS PROJETOS DA IIRSA**

O art. 21, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, prescreve que compete à União Federal elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, enquanto o seu art. 174, além do que já acima explicitado sobre o seu *caput*, acrescenta que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

E a propósito do planejamento, o art. 165, da Constituição Federal de 1988, define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das diretrizes, objetivos, metas (§ 1º) e prioridades (§ 2º) da Administração Pública, além de mencionar os planos e programas, confirmando a multiplicidade de meios que as políticas públicas podem assumir.

O § 1º do art. 165 do texto constitucional insere na ordem jurídica nacional o plano plurianual, que é o instrumento definidor, como dito, das prioridades do Estado, e não apenas do Governo, pelo período de 04 (quatro) anos. Segundo a inteligência de Carvalho (2014, p.361), o plano plurianual:

Surgiu como um planejamento de médio prazo, estabelecendo previsões e mudanças de acordo com os rumos que o país tomasse neste íterim. Inferiu-se, portanto, um instrumento jurídico que tivesse, ao mesmo tempo, características de planejamento econômico e orçamentário – e que fosse dotado de periodicidade e continuidade. Neste sentido, destaca a doutrina que o PPA surgiu como um instrumento de direção das escolhas orçamentárias sob um horizonte de maior prazo, cuja renovação natural de prioridades seria própria de um regime democrático. No caso da infraestrutura, o PPA concentra uma relevante função em programar os recursos necessários para obras de grande vulto, conforme definido no artigo 6º, V, da Lei nº 8.666/1993.

E sobre a infraestrutura, em si, em passagem anterior, Carvalho (2014, p. 41) a contextualiza com o PPA - Plano Plurianual ao asseverar que:

Considera-se que a infraestrutura, como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, também, deva ser ela mesma, um objeto de desenvolvimento, o que é perseguido pela ação do Estado nessa área. Os principais instrumentos nesse processo são entendidos como as leis

orçamentárias do Brasil, em especial o PPA – responsável pelo planejamento governamental de médio prazo e que pode ser uma ferramenta importante em prol do investimento público em infraestrutura, juntamente com os planos específicos de investimentos no setor.

É importante evidenciar, ainda, que o Decreto nº 2.829/1998 determinou que a partir do exercício financeiro do ano de 2000, em nível federal, toda ação finalística estatal do Governo deverá ser estruturada em Programas, a serem orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Também se faz necessário realçar que a partir da sanção do Decreto nº 4.052/2001, a denominação Programa, para a Administração Pública Federal, como instrumento de organização das ações finalísticas estatais do Governo, fica restrito aos programas integrantes de Plano Plurianual, conforme determinação do § 1º do art.2º.

Em conformidade com essa realidade posta acima, é de grande relevância, pois, que os planos plurianuais federais pátrios restem devidamente analisados, quanto aos seus programas e projetos neles contidos, a partir da conformação da IIRSA, ou seja, no intuito de se constatar e direcionar a inserção de políticas públicas que coincidam com os propósitos de integração regional sul-americana dos projetos de infraestrutura física da própria Iniciativa.

Tal estratégia, inclusive, é considerada preponderante para se traçar, de forma consciente, um planejamento estatal brasileiro alinhado com uma visão regional que permita o país maximizar o aproveitamento das fontes financeiras que esta entidade internacional possa oferecer, de sorte a permitir um eventual e proporcional redimensionamento de recursos públicos nacionais para outros setores sociais ou econômicos.

### 3.1. Plano plurianual 2000/2003

O plano plurianual para o quadriênio 2000/2003, denominado Plano “Avança Brasil”, foi instituído pela Lei nº 9.989/2000 e formulado com a previsão de programas finalísticos, de gestão de políticas públicas e de serviços do Estado.

De acordo com Carvalho (2014, p. 372), o PPA 2000/2003 sofreu algumas influências do PPA 1996/1999 (dito Plano ou Programa “Brasil em Ação”), o qual trazia a previsão de investimentos em infraestrutura de transportes com a finalidade de promover o crescimento e desenvolvimento econômico e social. O Plano “Brasil em Ação”, à sua época e de acordo com o Ministério da Fazenda<sup>3</sup>, imprimiu prioridade a 42 (quarenta e dois) projetos havidos por estratégicos em termos de desenvolvimento, com 26 (vinte e seis) voltados para a infraestrutura física e 16 (dezesesseis) vocacionados para ações sociais.

A escolha dos projetos de infraestrutura priorizando setores relacionados a geração, distribuição e consumo de energia, manutenção, aperfeiçoamento e ampliação das vias de transporte, telecomunicações e irrigação, inclusive a permitir uma agricultura de escala e um melhor escoamento da produção para mercados diversificados, como ainda a promoção do turismo enquanto fomentador do setor de serviços e significativa fonte de divisas estrangeiras, em si, obedeceu a um prisma conjuntural acerca da dinâmica espaço-desenvolvimentista pátrio.

Essa visão, há que se observar, apoiou-se nos já mencionados alhures Eixos de Integração e Desenvolvimento - EID's, privilegiando as articulações produtivas previstas como vitais para o fortalecimento e engrandecimento da integração entre regiões do país, com base em vocações específicas e complementares para a redução das desigualdades (consoante preconizado nos art. 3º, III, c/c art. 21, IX, e art. 43, *caput*, da Constituição Federal de 1988), bem como destas

<sup>3</sup> BRASIL. Plano Brasil em Ação. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r980901anx3>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.



regiões com mercados estrangeiros, acentuadamente no âmbito do Mercosul e dos demais países do continente sul-americano.

Carvalho (2014, p. 373) afirma que o PPA 2000/2003 estava focado na questão dos custos de infraestrutura econômica, social e ambiental, como também de informação e conhecimento – estes normalmente relacionados com inovação e tecnologia –, os quais são vistos como os principais entraves desenvolvimentistas brasileiros (o que é mais vulgarmente acoimado de “custo Brasil”<sup>4</sup>).

O Plano “Avança Brasil”, vale ainda ressaltar, enfatizava a política de investimentos em infraestrutura econômica a fim de criar um ambiente conjuntural propício e favorável à captação de investimentos estrangeiros no Brasil.

Além disso, no campo da infraestrutura física, previa 09 (nove) corredores de desenvolvimento, tais sejam, Corredor Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, São Francisco, Sudoeste e Transmetropolitano, sendo que muitos projetos inseridos neste PPA coincidem com obras existentes na Carteira de Projetos da IIRSA<sup>5</sup>.

### 3.2. Plano Plurianual 2004/2007 e outras medidas de desenvolvimento

A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, instituiu o PPA para o quadriênio 2004/2007, o qual contou com a revisão da Lei nº 11.316/2006 que, como resultado, forjou o chamado Plano “Brasil de Todos”, também resgatando a ideia de integração regional e investimentos específicos em infraestrutura com o fito de sanar gargalos em diversos setores.

O PPA 2004/2007 foi lançado, assim, com a inserção de 04 (quatro) anexos voltados para a “Orientação Estratégica do Governo”, os “Programas de Governo”, “Programas Sociais” e a definição do “Órgão Responsável por Programa de Governo”, mantendo a estratégia estatal de longo prazo do Governo anterior, a qual se mostrava ambiciosa e longa.

O planejamento estratégico desenvolvimentista do PPA 2004/2007, considerado como sendo de longa duração, fundou-se em questões voltadas para, dentre outros temas, inclusão social e melhor distribuição de renda, à luz de um contexto social de continuada elevação do produto interno e da oferta de empregos, impulsionada por um aquecimento do mercado de consumo massificado que atraiu investimentos que implicaram aumento de produtividade e competitividade internacional, em almejado crescimento pretendido como sustentável e concertado, a fortalecer o exercício da cidadania participativa e Democracia.

E, para se implantar a estratégia de desenvolvimento sustentável do Plano “Brasil de Todos”, definiu-se que o Estado teria papel determinante, *v. g.*, a incentivar exportações, comércio e turismo, objetivando a conquista de novos mercados estrangeiros, segundo uma política de integração econômica entre os países do Mercosul e seus demais vizinhos na região sul-americana. Esta concepção convém realçar-se, condiz com a observação de Cervo (2006, p. 26) sobre os objetivos políticos de expansão da atuação estatal brasileira em campo internacional, conforme adotados a partir do Governo Lula.

Além disso, de acordo com Carvalho (2014, p. 375), o Plano “Brasil de Todos” priorizou a busca pela melhora da infraestrutura no país, mediante ações de Estado para sua manutenção, atualização e ampliação, o que, em termos de infraestrutura física, impôs a

<sup>4</sup> Para análise sobre a questão do Custo Brasil se sugere: AIETA, Vânia Siciliano; PEREZ DIÓS, Marcelle Mourelle. Custo Brasil: observações sob a perspectiva do direito dos seus reflexos sobre a infraestrutura. In: GONÇALVES JUNIOR et al. *Infraestrutura e o Futuro do Brasil no séc. XXI: Desafios e oportunidades para os empresários desenvolverem as estruturas econômicas junto com as administrações públicas e a inegável melhoria nas condições de vida do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2015.

<sup>5</sup> Para efeito de comparação e consulta sugere-se: BRASIL. PPA 2000 2003. Programas Finalísticos. p. 144-180. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/20002003/programas\\_finalisticos.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/20002003/programas_finalisticos.pdf). Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

continuidade do desenvolvimento dos corredores Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, São Francisco, Sudoeste e Transmetropolitano.

Nesse sentido, Araújo (2006, p. 41) aponta que no PPA 2004/2007, quase 25% (vinte e cinco por cento) do investimento em infraestrutura para transporte e logística eram decorrentes do orçamento, com 13,5% (treze vírgula cinco por cento) provenientes do investimento das estatais e 48,4% (quarenta e oito vírgula quatro por cento) de outros financiamentos públicos – como bancos de fomento e investimentos de outras esferas federativas.

Além do PPA 2004/2007, o governo Federal lançou, em 2005, o PPI - Projeto Piloto de Investimentos, que originalmente pretendeu atender a ações “estruturantes” e de baixo custo-benefício, albergando, segundo Tavares e Moura (2009, p. 2), parte dos investimentos de infraestrutura, cuja programação cresceu rapidamente e chegou a atingir montantes próximos de 0,5% (meio por cento) do PIB - Produto Interno Bruto, inclusive mediante a possibilidade de seu abatimento da meta primária desde 2005, malgrado sem nunca ter sido utilizada.

Em 2007, o governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 6.025/2007, o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, composto por medidas voltadas para o incentivo de maiores investimentos privados e ampliação dos públicos, ambos em infraestrutura e com vistas à uma efetiva melhora da priorização e controle da expansão dos gastos públicos na implementação das políticas públicas setoriais a cargo da Administração Pública Federal.

Percebe-se, com isso, que o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento cria uma lógica de planejamento estratégico estatal externo aos PPA's - Planos Plurianuais, com o objetivo de planejar, executar, controlar e avaliar grandes obras de infraestrutura social, urbanística, logística e energética do país, e, de acordo com Ramos Filho, Gonçalves e Oliveira (2013, p. 260-304), absorvendo parte dos projetos integrantes na carteira da IIRSA.

### 3.3. Plano Plurianual 2008/2011

Estabelecido pela Lei nº 11.653/2008 para o quadriênio 2008/2011, foi denominado de “Brasil: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” e manteve a tradição do PPA - Plano Plurianual anterior no que se refere à ênfase para integração regional e investimentos em infraestrutura, mediante políticas públicas de longo prazo, a exemplo do que vinha ocorrendo.

A seu turno, também considerou prioritários os projetos associados ao PPI - Projeto Piloto de Investimentos e ao PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, como ainda aqueles com maior índice de execução, ou que pudessem ser concluídos no período plurianual, assumindo de forma diferenciada e preferencial as ações do referido programa (art.11, da Lei nº 11.653/2008) quanto às políticas públicas de infraestrutura, inclusive física em áreas urbanas.

Há que se observar o fato de o PPA 2008/2011 ter incorporado em suas políticas públicas setoriais a vertente territorial desenvolvimentista, buscando promover o apoio tanto à integração sul-americana como à inserção competitiva autônoma internacional, conforme explicitado na respectiva Mensagem Presidencial (2007, p. 13).

Aliás, a Mensagem Presidencial (2007, p. 37) também afirmava que a estratégia para o setor público no PPA 2008/2011 encontrava-se consolidada no PAC - Programa de Aceleração do Crescimento e visava compatibilizar 03 (três) fatores fundamentais para a sustentabilidade deste ciclo de crescimento, fundamentados na responsabilidade fiscal: a ampliação do investimento social e em infraestrutura; a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público-PIB - Produto Interno Bruto; e a desoneração seletiva da atividade produtiva e dos investimentos.

Nesse PPA 2008/2011, a tentativa de fortalecimento da inserção brasileira em patamar internacional é ressaltada, aproveitando-se do crescimento econômico experimentado pelo país

no período, o que se dá relacionando-a e a vinculando ao processo de integração sul-americana e ao Mercosul.

Na correlata Mensagem Presidencial (2007, p. 102-103), é evidente o realce que se dá à posição hegemônica do Brasil no cenário sul-americano dentro do PPA 2008/2011, principalmente quanto à eleição das suas políticas públicas de infraestrutura física, sendo por tal razão claramente coincidente, neste aspecto, com a carteira de projetos da IIRSA, assim, financiada pelo BNDES.

### 3.4. Plano Plurianual 2012/2015

O PPA 2012/2015, criado pela Lei nº 12.593/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 7.886/2012, gerou a confecção do Plano “Mais Brasil”, trazendo consigo anexos sobre os programas temáticos, programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, e empreendimentos individualizados como iniciativas.

Esse Plano mantém a ênfase no PAC - Programa de Aceleração do Crescimento ao expressar, no art. 19, da Lei nº 12.593/2012, ser uma das prioridades da Administração Pública federal, juntamente com o PBSM - Plano Brasil sem Miséria e as demais definidas nas LDO's - Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O Plano “Mais Brasil” procurou acentuar uma racionalidade do planejamento estratégico estatal centrada nos PPA's, ao estabelecê-lo como atividade baseada em diagnósticos e estudos prospectivos que devem orientar as escolhas de políticas públicas, no caso, materializadas no PPA 2012/2015 ao definir diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar sua implementação e gestão, além de eleger prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Carvalho (2014, p. 388), a dimensão estratégica do Poder Executivo atenta para o papel importante dos investimentos públicos na retomada da infraestrutura brasileira, assim como evidencia a importância dos impactos sociais e ambientais. Deste modo, veicula o estímulo à energia eólica, ao saneamento básico e aos transportes de menor impacto ambiental, de sorte a priorizar modais como o ferroviário e aquaviário.

É nesse sentido que a Mensagem Presidencial do Plano “Mais Brasil” demonstra a preocupação com outros modais de transporte além do rodoviário, ao afirmar, v. g., que o ferroviário tem como característica marcante a elevada capacidade de carga e, por isso, fundamental para o desenvolvimento logístico e para uma maior integração do território nacional e sul-americano.

No contexto sul-americano, dá-se importância não apenas, de conseguinte, à construção e interligação das rodovias fronteiriças e pontes internacionais, mas também das ferrovias, ante um tratamento transversal ao tema da Integração sul-americana, devidamente focado no Mercosul e UNASUL, mediante sua inclusão em um programa específico.

Portanto, define que o planejamento estatal para o setor busca promover a mudança na matriz de transportes por meio da consolidação dos eixos estruturantes da Ferrovia Norte-Sul, Nova Transnordestina, Integração Oeste-Leste (FIOL), Integração Centro-Oeste (FICO), Ferronorte e Ferrovia do Pantanal, aumentando a participação do modal de 25% (vinte cinco por cento) da matriz de transporte de cargas no país para 35% (trinta e cinco por cento) em 2025, devendo-se observar que tais projetos também integram a Carteira da IIRSA.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> BRASIL. Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação. Mensagem Presidencial. Brasília: MP, 2011, p. 192. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf). Acesso em 01 de agosto de 2016.

### 3.5. Plano Plurianual 2016/2019

O PPA 2016-2019, dito Plano “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, foi implementado pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, enquanto resultante de um processo de elaboração e discussão coletivo entre órgãos da Administração Pública federal e a sociedade civil organizada, em claro planejamento estratégico estatal participativo, mediante oficinas governamentais para a formulação dos chamados programas temáticos, Fóruns Interconselhos, fóruns regionais e setoriais, além do debate inserido no Conseplan - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento.

O hodierno PPA 2016-2019 encerra um paradigma de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, inclusive regionais, centrado na qualidade dos serviços públicos e numa Economia equilibrada, dividindo-se em duas dimensões, quais sejam, uma de cunho estratégico, composta por 04 (quatro) eixos e 28 (vinte e oito) diretrizes, e outra tática, composta por 54 (cinquenta e quatro) programas temáticos e os demais de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Quanto à infraestrutura física, a melhoria no transporte de passageiros e de carga é uma das diretrizes estratégicas integrante do SFV - Sistema Federal de Viação (criado pela Lei nº 12.379/11), tal qual contemplado no PPA 2016-2019, também para a busca da integração sul-americana.

A seu turno, a PNAC - Política Nacional de Aviação Civil, bem como outros instrumentos para melhoras dos modais, como a Lei dos Portos (Lei nº 12.815/13), alinham-se com essa diretriz de estratégia de melhora do transporte, contribuindo para a integração não apenas modal, mas nacional, regional e sul-americana, indo ao encontro dos próprios projetos voltados para a infraestrutura física da IIRSA, assim, ainda financiados com recursos de investimentos nacionais.

## CONCLUSÃO

A IIRSA, desde sua criação como um fórum de diálogo regional, incorporado pelo COSIPLAN da UNASUL na qualidade de foro técnico para o tema de infraestrutura física, tem sido impulsionada pelo Brasil ao albergar (em seus PPA's - Planos Plurianuais) as mesmas políticas públicas vistas como regionais na sua Carteira de Projetos, estabelecendo, assim, como metas públicas nacionais a realização de obras de infraestrutura que contribuam também para a integração regional sul-americana e a redução de suas desigualdades.

Nesse sentido, é de se observar que as políticas públicas também vocacionadas à integração regional sul-americana por meio da criação de uma infraestrutura física no Brasil, sob o ponto de vista jurídico mais abstrato, estão compreendidas no planejamento estatal estratégico expressado pelos PPA's - Planos Plurianuais, em seus projetos, programas e planos, complementados, ainda, pelas respectivas LDO's - Leis de Diretrizes Orçamentárias e LOA's - Leis Orçamentárias Anuais.

Os PPA's - Planos Plurianuais federais, ao longo dos seus quadriênios, têm dado significativa atenção à questão da infraestrutura física e o desenvolvimento regional para sua integração e redução de desigualdades, conforme se extrai de Programas como os de Aceleração do Crescimento, de Investimentos em Logística, de Dragagem Portuária e Hidroviária, dentre outros.

Também é se concluir que o Brasil tem buscado se sobressair no cenário político sul-americano, principalmente ao inserir no Programa de Aceleração do Crescimento outros projetos de infraestrutura física além daqueles contemplados pela Carteira da IIRSA, complementando-a com a inserção de outras obras de interesse nacional e regional sul-americano.

Todavia, há que se ressaltar, o planejamento estratégico regional revela um *deficit* democrático participativo e, por defluência, de legitimidade e efetividade das políticas regionais que a Iniciativa visa concretizar, vez que nota-se uma carência de vias diretas de diálogo institucionalizado que pressuponha a participação popular e controle social direto, ou por intermédio da sociedade civil organizada representativa de diversos setores, não obstante serem tais políticas fruto de uma consensualidade entre os Estados-membros quando da definição dos projetos para sua concretização.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano; PEREZ DIÓS, Marcelle Mourelle. Custo Brasil: observações sob a perspectiva do direito dos seus reflexos sobre a infraestrutura. In: GONÇALVES JUNIOR et al. *Infraestrutura e o Futuro do Brasil no séc. XXI: Desafios e oportunidades para os empresários desenvolverem as estruturas econômicas junto com as administrações públicas e a inegável melhoria nas condições de vida do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento no Brasil: Memória Histórica. In: *Parcerias Estratégicas*. v. 9, n. 18, 2004, p. 157-190. Disponível em: [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/637/597](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/637/597). Acesso em: 12 de dezembro de 2014.

ARAÚJO, Maria da Piedade. *Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional: uma abordagem do equilíbrio geral inter-regional*. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006. Inédita.

BERCOVICI, Gilberto. Infraestrutura e desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. Et al. *Elementos de Direito de Infraestrutura*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In: *Revista de Informação Legislativa*. n. 34, Brasília, 1997, p. 89-98.

\_\_\_\_\_. “O conceito de política pública em direito”. In: GONÇALVES, Alcindo et alii. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo : Saraiva, 2006, p. 1-49.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial*. v. 1, Brasília: MP, 2007. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf). Acesso em: 01 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. *Plano Mais Brasil - Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf). Acesso em: 01 de agosto de 2016.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; SANTOS, Fábio Tenório dos. O planejamento participativo governamental federal. In: ROBL FILHO, Ilton Norberto; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; CADERMATORI, Sérgio Urquhart de (Coords). *Teoria do Estado*. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 302-330.

CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1930-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 7-34.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Revista de informação legislativa*. v. 35, n. 138, Brasília: Senado Federal, abr./jun. de 1998, p. 39-48.

DABÈNE, Olivier. A quarta onda de regionalismo. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien (Org.). JOURCIN, Eric (Coord.). *Os desafios do desenvolvimento da América Latina: dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas*. GIRARD, Manuel; RUBIO, Pascal; SCHILLING, Cláudia (Trad.). 2ª ed., Paris: IdA – Institut des Amériques/AFD - Agence Française de Développement, 2014, pp. 64-95. Disponível em: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/24-VP-A-Savoir.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

GIANNINI, Massimo Severo. *El poder publico: Estado y administraciones publicas*. Traduzido do original por Luís Ortega. Madrid: Civitas, 1991.

Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2015. Disponível em: <http://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>. Acesso em 26/ de julho de 2016.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso à Lula (1995-2008). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 52, n. 1, Brasília, jun. de 2009, p. 89-109. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005). Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. *Fórum Administrativo: Direito Público*. v. 9, n. 100, Belo Horizonte, jun. de 2009, p. 77-84. Disponível em: <http://dspace.xmlui/bitstream/item/5597/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

POLEZI, Carolina. *O BNDES e o financiamento da integração sul-americana: sistemas de engenharia na fronteira Brasil-Guiana Francesa*. Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em geografia humana. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-20052015-151521/pt-br.php>. Acesso em: 01 de maio de 2016.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O plano de ação para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Oportunidades e Riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 46, n. 1, 2003, p. 213-220. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35846111>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; GONÇALVES, Charles Alves; OLIVEIRA, Dalmo Junior Gomes de. Problematizando a integração regional: as conexões entre a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana e o programa de aceleração do crescimento (PAC) - Brasil. In: *Revista IDeAs*. v. 7, nº especial, 2013, p. 260-304. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/nesp/9.Eraldofilho.pdf>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

SENHORAS, Elói Martins.; VITTE, Claudete de Castro Silva. Planejamento territorial da integração sul-americana. In: BERTONI, Liliana (Coord.). *Infraestrutura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008, p. 37-64.

TAVARES, José Fernando Consentino; MOURA, Márcia Rodrigues. Nota Técnica nº 03/09. *Primeira avaliação orçamentária de 2009: contingenciamento de abril*. Brasília: Consultoria de Orçamento e fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2009, p. 2-36.